

# BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvR 1444/16 -
- 2 BvR 1482/16 -
- 2 BvR 1823/16 -
- 2 BvE 3/16 -



## IM NAMEN DES VOLKES

### In den Verfahren

#### I. über die Verfassungsbeschwerden

der Frau G...,

sowie 68.015 weiterer Beschwerdeführer,

- Bevollmächtigte:
1. Prof. Dr. Andreas Fisahn,  
Grüner Weg 83, 32130 Enger,
  2. Prof. Dr. Martin Hochhuth,  
Kaiser-Joseph-Straße 268, 79098 Freiburg -

- gegen
1. die Zustimmung zum CETA-Vertrag durch die Bundesregierung im Rat der Europäischen Union oder im Europäischen Rat,
  2. hilfsweise die Zustimmung der Europäischen Union zum CETA-Vertrag,
  3. die Zustimmung des Bundestages zum CETA-Vertrag

hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

**- 2 BvR 1444/16 -,**

#### II. über die Verfassungsbeschwerden

des Herrn A...,

sowie 62 weiterer Beschwerdeführer,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano, LL.M.,  
Pflügerstraße 79 A, 12047 Berlin -

- gegen
1. die Nichtablehnung der durch die Kommission beantragten Annahme des CETA sowie die ebenfalls beantragte Autorisierung des Ratspräsidenten zum Abschluss des CETA im Namen der EU durch den Deutschen Vertreter im Rat der EU,
  2. die Nichtablehnung der durch die Kommission beantragten vorläufigen Anwendung des CETA im Namen der EU durch den Deutschen Vertreter im Rat der EU

hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

**- 2 BvR 1482/16 -**,

III. über die Verfassungsbeschwerden

1. des Herrn H...,
2. des Herrn B...,
3. des Herrn Dr. K...,

sowie 125.009 weiterer Beschwerdeführer,

- Bevollmächtigte:

1. Prof. Dr. Bernhard Kempen,  
Rheinblick 1, 53424 Oberwinter,
2. Prof. Dr. Wolfgang Weiß,  
Sep-Ruf-Straße 33, 90480 Nürnberg -

gegen die Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat der Europäischen Union zur Unterzeichnung, zum Abschluss und zur vorläufigen Anwendung des Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits (CETA) bzw. gegen die Nichtablehnung dieser Ratsbeschlüsse durch den deutschen Vertreter im Rat

hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

**- 2 BvR 1823/16 -**,

sowie

- IV. über den Antrag, im Organstreitverfahren festzustellen, dass die Antragsgegnerin
1. mit der Nichtablehnung der durch die Kommission beantragten Annahme des Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) sowie der ebenfalls beantragten Autorisierung der Ratspräsidenten zum Abschluss des CETA im Namen der EU durch den Deutschen Vertreter im Rat der EU das Grundgesetz und Europarecht und dadurch Rechte des Deutschen Bundestages verletzt,
  2. mit der Nichtablehnung der durch die Kommission beantragten vorläufigen Anwendung des CETA im Namen der EU durch den Deutschen Vertreter im Rat der EU das Grundgesetz und Europarecht und dadurch Rechte des Deutschen Bundestages verletzt

Antragstellerin: Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag,  
vertreten durch die Fraktionsvorsitzenden  
Dr. Dietmar Bartsch und Dr. Sahra Wagenknecht,  
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano, LL.M.,  
Pflügerstraße 79 A, 12047 Berlin -

Antragsgegnerin: Bundesregierung,  
vertreten durch die Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel,  
Bundeskanzleramt, 10557 Berlin,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Franz Mayer, LL.M.,  
Lettestraße 3, 10437 Berlin -

hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

**- 2 BvE 3/16 -**

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -  
unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Voßkuhle,  
Huber,  
Hermanns,  
Müller,  
Kessal-Wulf,  
König,

Maidowski,

Langenfeld

am 7. Dezember 2016 beschlossen:

**Die Verfahren über die Anträge vom 28. und 29. Oktober sowie vom 2. November 2016 auf Erlass einer einstweiligen Anordnung werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.**

**Die Anträge werden abgelehnt.**

### **G r ü n d e :**

#### **A.**

Mit Urteil vom 13. Oktober 2016 hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt, die darauf zielten, dem deutschen Vertreter im Rat der Europäischen Union die Zustimmung zu Beschlüssen zur Unterzeichnung, zum Abschluss und zur vorläufigen Anwendung des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Kanada andererseits (Comprehensive Economic and Trade Agreement - CETA) zu untersagen. Der Senat hat diese Ablehnung jedoch mit einigen Maßgaben verbunden. Mit ihren erneuten Anträgen auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wollen die Antragsteller erreichen, dass die nach ihrer Auffassung nicht beachteten Maßgaben eingehalten werden.

1

#### **I.**

Nach dem Urteil vom 13. Oktober 2016 sind die Anträge in den Hauptsacheverfahren jedenfalls teilweise weder von vornherein unzulässig noch offensichtlich unbegründet. Die Anträge auf Erlass der begehrten Anordnung sind aber aufgrund der gebotenen Folgenabwägung ohne Erfolg geblieben (vgl. Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Oktober 2016 - 2 BvR 1368/16, 2 BvR 1444/16, 2 BvR 1482/16, 2 BvR 1823/16, 2 BvE 3/16 -, Rn. 41).

2

1. a) Eine einstweilige Anordnung, die dem deutschen Vertreter im Rat die Zustimmung zur vorläufigen Anwendung untersagt hätte, hätte dazu geführt, dass es zu dem ursprünglich für den 18. Oktober 2016 vorgesehenen Beschluss des Rates über die vorläufige Anwendung des Abkommens nicht gekommen wäre. Folge einer antragsgemäß erlassenen einstweiligen Anordnung wäre jedenfalls ein vorläufiges Scheitern des Vertragswerks gewesen, das nur unter den Voraussetzungen, dass alle Vertragsparteien zu Nach- oder Neuverhandlungen bereit gewesen wären und diese auch zu einem für alle Vertragsparteien akzeptablen Ergebnis geführt hätten, nicht endgültig gescheitert wäre. Die sich aus einer derartigen Entscheidung ergebenden Nachteile hat der Senat als überaus schwer eingeschätzt, da eine einstweilige Anordnung, durch die die Bundesregierung an einer Zustimmung zur vorläufigen Anwendung von CETA gehindert worden wäre, erheblich in die - grundsätzlich weite - Ge-

3

staltungsfreiheit der Bundesregierung im Rahmen der Europa-, Außen- und Außenwirtschaftspolitik eingegriffen und sich dies voraussichtlich negativ auf die europäische Außenhandelspolitik und die internationale Stellung der Europäischen Union insgesamt ausgewirkt hätte (vgl. BVerfG, a.a.O., Rn. 45 ff.).

b) Demgegenüber hat der Senat die Nachteile als weniger schwerwiegend eingeschätzt, die entstehen können, wenn die einstweilige Anordnung - wie geschehen - nicht erlassen wird, sich die Mitwirkung der Bundesregierung an der Beschlussfassung des Rates später aber im Hauptsacheverfahren als verfassungswidrig erweist. Zwar könnte sich der Beschluss des Rates über die vorläufige Anwendung im Hauptsacheverfahren als Ultra-vires-Akt herausstellen, da es der Europäischen Union hinsichtlich einiger von CETA erfasster Sachmaterien möglicherweise an einer entsprechenden Vertragsschlusskompetenz fehle und mit CETA darüber hinaus Hoheitsrechte auf das Gerichts- und das Ausschusssystem weiterübertragen werden sollten. Auch erscheine es nicht völlig ausgeschlossen, dass die Ausgestaltung des in CETA vorgesehenen Ausschusssystem die Grundsätze des Demokratieprinzips als Teil der durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Verfassungsidentität des Grundgesetzes berühren könnte (vgl. BVerfG, a.a.O., Rn. 50 ff., 59).

4

2. Diese Risiken haben sich nach Auffassung des Senats jedoch durch unterschiedliche Vorkehrungen zumindest für die Dauer der vorläufigen Anwendung praktisch ausschließen lassen (vgl. BVerfG, a.a.O., Rn. 66 ff.).

5

a) Der Senat ist in seinem Urteil vom 13. Oktober 2016 davon ausgegangen, dass die Bundesregierung einer vorläufigen Anwendung von CETA für Sachmaterien, die nach ihrer Auffassung in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verblieben sind, nicht zustimmen und entsprechende Vorbehalte anbringen werde. Vor diesem Hintergrund hat der Senat angenommen, dass insbesondere Regelungen zum Investitionsschutz, einschließlich des Gerichtssystems (Kapitel 8 und Kapitel 13 CETA), zu Portfolioinvestitionen (Kapitel 8 und Kapitel 13 CETA), zum internationalen Seeverkehr (Kapitel 14 CETA), zur gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen (Kapitel 11 CETA) sowie zum Arbeitsschutz (Kapitel 23 CETA) nicht von der vorläufigen Anwendung erfasst würden (vgl. BVerfG, a.a.O., Rn. 70).

6

b) Der Senat hat zudem darauf hingewiesen, dass einer etwaigen Berührung der Verfassungsidentität (Art. 79 Abs. 3 GG) durch Kompetenzausstattung und Verfahren des Ausschusssystem - jedenfalls im Rahmen der vorläufigen Anwendung - etwa dadurch begegnet werden könnte, dass durch eine interinstitutionelle Vereinbarung sichergestellt werde, dass Beschlüsse nach Art. 30.2 Abs. 2 CETA nur auf Grundlage eines gemeinsamen Standpunktes nach Art. 218 Abs. 9 AEUV gefasst würden, der im Rat einstimmig angenommen worden sei. Hierzu hat der Senat beispielhaft auf Art. 3 Abs. 4 des Beschlusses des Rates und der im Rat Vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union über die Unterzeichnung und vorläufige Anwendung des Protokolls zur Änderung des Luftverkehrsabkommens zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika einerseits und der

7

Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits verwiesen (ABl EU Nr. L 2010 S. 223/2, vgl. BVerfG, a.a.O., Rn. 71).

c) Schließlich hat der Senat deutlich gemacht, dass der Bundesregierung in letzter Konsequenz die Möglichkeit verbliebe, die vorläufige Anwendung des Abkommens nach Art. 30.7 Abs. 3 Buchstabe c CETA durch schriftliche Notifikation zu beenden, falls sich entgegen der Annahme des Senats ergeben sollte, dass sie die von ihr angekündigten Handlungsoptionen zur Vermeidung eines möglichen Ultra-vires-Aktes oder einer Verletzung der Verfassungsidentität nicht realisieren könne. Insoweit hat es der Senat für erforderlich erachtet, dass die Bundesregierung dieses Verständnis von Art. 30.7 Abs. 3 Buchstabe c CETA in völkerrechtlich erheblicher Weise erklären und ihren Vertragspartnern notifizieren werde (vgl. BVerfG, a.a.O., Rn. 72).

8

## II.

1. Der Entwurf vom 5. Oktober 2016 für einen Beschluss des Rates der Europäischen Union über die vorläufige Anwendung von CETA (vgl. Ratsdokument 10974/16) enthielt unter anderem folgende Bestimmung:

9

### *Artikel 1*

(1) Das umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits (im Folgenden "Abkommen") wird nach dessen Artikel 30.7 Absatz 3 von der Union vorläufig angewendet, bis die für seinen Abschluss erforderlichen Verfahren abgeschlossen sind, und vorbehaltlich folgender Punkte:

a) Nur die folgenden Bestimmungen des Kapitels Acht des Abkommens (Investitionen) werden vorläufig angewendet, und nur soweit ausländische Direktinvestitionen betroffen sind:

- Artikel 8.1 bis 8.8;
- Artikel 8.13;
- Artikel 8.15 mit Ausnahme von dessen Absatz 3, und
- Artikel 8.16;

b) die folgenden Bestimmungen des Kapitels Dreizehn des Abkommens (Finanzdienstleistungen) werden nicht vorläufig angewendet soweit sie Portfolio-Investitionen, den Investitionsschutz oder die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten zwischen Investoren und Staaten betreffen:

- Artikel 13.2 Absätze 3 und 4;
- Artikel 13.3 und Artikel 13.4;

- Artikel 13.9 und
- Artikel 13.21;
- c) die folgenden Bestimmungen des Abkommens werden nicht vorläufig angewendet:
  - Artikel 20.12;
  - Artikel 27.3 und Artikel 27.4, soweit diese Artikel für Verwaltungsverfahren, Überprüfung und Rechtsbehelf auf Ebene der Mitgliedstaaten gelten;
  - Artikel 28.7 Absatz 7;
- d) die vorläufige Anwendung der Kapitel 22, 23 und 24 des Abkommens beachtet die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten.

(...)

2. Mit Schreiben vom 21. Oktober 2016, das am 27. Oktober 2016 beim Bundesverfassungsgericht einging, hat der Bundesminister für Wirtschaft und Energie informationshalber Entwürfe von Erklärungen der Bundesregierung und der europäischen Institutionen übersandt, auf die sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union bei der Sitzung des Handelsministerrates am 18. Oktober 2016 verständigt haben, um den Anforderungen des Senats an die Unterzeichnung und vorläufige Anwendung von CETA Rechnung zu tragen (Ratsdokument 13463/16). Außerdem hat der Bundesminister für Wirtschaft und Energie den Entwurf einer Gemeinsamen Auslegungserklärung der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten mit Kanada zu CETA übermittelt (Ratsdokument 12865/1/16 REV 1) und erklärt, dass es hierzu noch intensive Gespräche gebe. Abschließend hat er darauf hingewiesen, dass die endgültigen Fassungen dieser Erklärungen gemeinsam mit den übrigen Ratsbeschlüssen zu CETA vor der Unterzeichnung des Abkommens im Rahmen des EU-Kanada-Gipfels im schriftlichen Umlaufverfahren beschlossen werden sollten. 10

3. Die Europäische Kommission, der Rat der Europäischen Union, die Mitgliedstaaten und der Juristische Dienst des Rates haben insgesamt 38 Erklärungen zum Verständnis und zur Auslegung von CETA abgegeben. Diese sind bei der Annahme des Beschlusses über die Unterzeichnung von CETA durch den Rat der Europäischen Union (vgl. Ratsdokument 10972/1/16 REV 1 vom 26. Oktober 2016) in das Ratsprotokoll aufgenommen worden (Ratsdokument 13463/1/16 REV 1 vom 27. Oktober 2016). 11

Im Einzelnen heißt es in den in das Ratsprotokoll aufgenommenen Erklärungen: 12

**3. Erklärung des Rates zur vorläufigen Anwendung von Bestimmungen über Verkehr und Verkehrsdienstleistungen:**

Der Rat der Europäischen Union erklärt, dass sein Beschluss, in-

soweit er die vorläufige Anwendung von Bestimmungen im Bereich der Verkehrsdienstleistungen durch die EU vorsieht, die in die geteilte Zuständigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten fallen, die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen ihnen auf diesem Gebiet nicht berührt und die Mitgliedstaaten nicht daran hindert, ihre Zuständigkeiten gegenüber Kanada in nicht von diesem Abkommen erfassten Angelegenheiten oder gegenüber einem anderen Drittland im Bereich der in diese Zuständigkeit fallenden Verkehrsdienstleistungen auszuüben.

**4. Erklärung des Rates zur vorläufigen Anwendung der Kapitel 22, 23 und 24:**

Der Rat der Europäischen Union erklärt, dass sein Beschluss, insofern er die vorläufige Anwendung von Bestimmungen der Kapitel 22, 23 und 24 durch die EU vorsieht, die in die geteilte Zuständigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten fallen, die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen ihnen auf diesem Gebiet nicht berührt und die Mitgliedstaaten nicht daran hindert, ihre Zuständigkeiten gegenüber Kanada in nicht von diesem Abkommen erfassten Angelegenheiten oder gegenüber einem anderen Drittland auszuüben.

(...)

*Zum Umfang der vorläufigen Anwendung des CETA:*

**15. Erklärung des Rates:**

Der Rat der Europäischen Union bestätigt, dass die vorläufige Anwendung nur für Angelegenheiten gilt, die in den Zuständigkeitsbereich der EU fallen.

**16. Erklärung des Rates zur vorläufigen Anwendung der gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen:**

Der Rat der Europäischen Union erklärt, dass sein Beschluss, insofern er die vorläufige Anwendung von Bestimmungen auf dem Gebiet der gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen durch die EU vorsieht und insofern dieses Gebiet in die geteilte Zuständigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten fällt, die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen ihnen auf diesem Gebiet nicht berührt und die Mitgliedstaaten nicht daran hindert, ihre Zuständigkeiten gegenüber Kanada oder einem anderen Drittland in nicht von diesem Abkommen erfassten Angelegenheiten auszuüben.

**17. Erklärung des Rates zur vorläufigen Anwendung des Arbeitnehmerschutzes:**

Der Rat der Europäischen Union erklärt, dass sein Beschluss, in-



soweit er die vorläufige Anwendung von Bestimmungen auf dem Gebiet des Arbeitnehmerschutzes durch die EU vorsieht und insofern dieses Gebiet in die geteilte Zuständigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten fällt, die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen ihnen auf diesem Gebiet nicht berührt und die Mitgliedstaaten nicht daran hindert, ihre Zuständigkeiten gegenüber Kanada oder einem anderen Drittland in nicht von diesem Abkommen erfassten Angelegenheiten auszuüben.

*Zu Beschlüssen des Gemischten CETA-Ausschusses:*

#### **18. Erklärung der Kommission:**

Es sei festgehalten, dass es unwahrscheinlich ist, dass in naher Zukunft ein Beschluss zur Änderung des CETA und eine vom Gemischten CETA-Ausschuss anzunehmende bindende Auslegung des CETA erforderlich sein werden. Daher beabsichtigt die Kommission nicht, gemäß Artikel 218 Absatz 9 einen Vorschlag zur Änderung des CETA oder zur Annahme einer bindenden Auslegung des CETA vorzulegen, bevor das Hauptverfahren vor dem deutschen Bundesverfassungsgericht abgeschlossen ist.

#### **19. Erklärung des Rates und der Mitgliedstaaten:**

Der Rat und die Mitgliedstaaten weisen darauf hin, dass der von der Union und ihren Mitgliedstaaten im Gemischten CETA-Ausschuss einzunehmende Standpunkt zu einem Beschluss dieses Ausschusses, der in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, einvernehmlich festgelegt wird.

*Zur Beendigung der vorläufigen Anwendung des CETA:*

#### **20. Erklärung des Rates:**

Falls aufgrund der Entscheidung eines Verfassungsgerichts oder nach Abschluss anderer Verfassungsverfahren und förmlicher Notifizierung durch die Regierung des betreffenden Staates die Ratifizierung des CETA auf Dauer und endgültig scheitert, muss und wird die vorläufige Anwendung beendet werden. Die erforderlichen Schritte werden gemäß den EU-Verfahren unternommen werden.

#### **21. Erklärung Deutschlands und Österreichs:**

Deutschland und Österreich erklären, dass sie als Vertragsparteien des CETA ihre Rechte aufgrund Artikel 30.7 Absatz 3 Buchstabe c des CETA ausüben können. Die erforderlichen Schritte werden gemäß den EU-Verfahren unternommen werden.

(...)

### **36. Erklärung der Kommission und des Rates zum Investitionsschutz und zum Investitionsgerichtshof:**

Das CETA zielt auf eine bedeutende Reform der Beilegung von Investitionsstreitigkeiten ab, die sich auf die gemeinsamen Grundsätze der Gerichte der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten und Kanadas sowie internationaler Gerichte, die von der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten und Kanada anerkannt werden, wie des Internationalen Gerichtshofs und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, stützt, als Schritt zur Verbesserung der Achtung der Rechtsnorm. Die Europäische Kommission und der Rat sind der Ansicht, dass dieser auf Grundlage der vorliegenden Erklärung überarbeitete Mechanismus einen Schritt zur Schaffung eines multilateralen Investitionsgerichtshofs darstellt, der letztendlich das für die Beilegung von Streitigkeiten zwischen Investoren und Staaten zuständige Gericht sein wird.

Da alle diese Bestimmungen vom Umfang der vorläufigen Anwendung des CETA ausgenommen sind, bestätigen die Europäische Kommission und der Rat, dass sie nicht in Kraft treten werden, bevor alle Mitgliedstaaten das CETA gemäß ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Verfahren ratifiziert haben.

(...)

### **38. Erklärung des Juristischen Dienstes des Rates zur Rechtsnatur des Gemeinsamen Auslegungsinstruments:**

Der Juristische Dienst des Rates bestätigt hiermit, dass nach Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe b des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge das Gemeinsame Auslegungsinstrument, das von den Vertragsparteien bei der Unterzeichnung des CETA angenommen werden soll und das den Kontext des CETA bildet, ein Bezugsdokument darstellt, das heranzuziehen ist, wenn bei der Umsetzung des CETA Probleme im Hinblick auf die Auslegung seines Wortlauts auftreten. Deshalb hat es Rechtskraft und verbindlichen Charakter.

## **III.**

1. Bei der Sitzung des Rates der Handelsminister am 18. Oktober 2016 konnten die in Aussicht genommenen Beschlüsse zur Unterzeichnung, zur vorläufigen Anwendung und zum Abschluss von CETA zunächst nicht gefasst werden, weil die Wallonische Region die belgische Regierung nicht zur Zustimmung ermächtigt hatte. Nach weiteren Verhandlungen zeigte sich die Wallonische Region am 27. Oktober 2016 jedoch zur Ermächtigung bereit. Noch am selben Tag leitete das Generalsekretariat des Rates ein schriftliches Verfahren ein, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten der

13

Europäischen Union den Beschlussvorlagen des Rates bis zum 28. Oktober 2016, 24:00 Uhr, zustimmen sollten.

2. Die Bundesregierung übermittelte ihre Zustimmung zu den Beschlussvorlagen am 28. Oktober 2016 um 12:17 Uhr. Ebenfalls am 28. Oktober 2016 gab der Ständige Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union in an den Generalsekretär des Rates der Europäischen Union sowie den Ständigen Vertreter Kanadas bei der Europäischen Union gerichteten Schreiben folgende Erklärung ab:

14

(...) Die Bundesrepublik Deutschland erklärt, dass sie als Vertragspartei des Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits ihre Rechte aus dessen Artikel 30.7 Absatz 3 Buchstabe c ausüben kann. Die erforderlichen Schritte werden im Einklang mit EU-Verfahren unternommen (...).

Die Erklärung wurde mit Hinweis auf das Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Oktober 2016 begründet. Zudem wurden die Adressaten darum ersucht, diese Erklärung als eine sich auf den zuvor bezeichneten Vertrag beziehende Urkunde anzunehmen.

15

3. Am 28. Oktober 2016 teilte der Rat um 22:15 Uhr in seiner Pressemitteilung 623/16 mit, dass er im schriftlichen Verfahren ein Paket von Beschlüssen zum Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen mit Kanada (CETA) verabschiedet habe, darunter einen Beschluss über die Unterzeichnung des Abkommens, einen Beschluss über die vorläufige Anwendung des Abkommens sowie einen Beschluss über die Einholung der Zustimmung des Europäischen Parlaments zum Abschluss des Abkommens. Die Vertreter der Mitgliedstaaten hätten zudem ein Gemeinsames Auslegungsinstrument angenommen. Am 30. Oktober 2016 unterzeichneten Vertreter Kanadas und der Europäischen Union das Abkommen.

16

## **B.**

### **I.**

Die Antragsteller zu I. - IV. begehren erneut den Erlass einer einstweiligen Anordnung, mit der die Bundesregierung verpflichtet werden soll, der Unterzeichnung und der vorläufigen Anwendung von CETA nur unter näher bestimmten Maßgaben zuzustimmen, und hilfsweise für den Fall, dass die Beschlüsse über die Unterzeichnung und die vorläufige Anwendung bereits getroffen sind, eine vorläufige Anwendung bis zur Erfüllung dieser Maßgaben nachträglich zu verhindern. Sie tragen im Wesentlichen vor, dass die Bundesregierung die im Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Oktober 2016 enthaltenen Maßgaben, unter denen die Zustimmung der Bundesregierung im Rat der Europäischen Union zu den Beschlussvorlagen der Europäischen Kommission zu CETA für verfassungsrechtlich vertretbar erklärt worden ist, nicht eingehalten habe. Es sei nicht hinreichend dafür Sorge getragen worden, dass diejenigen Sachbereiche, die nicht in die Zuständigkeit der Euro-

17

päischen Union fielen (vgl. BVerfG, a.a.O., Rn. 70), von der vorläufigen Anwendung von CETA ausgenommen worden seien. Zudem sei auch die demokratische Legitimation und Kontrolle des durch CETA errichteten Ausschusssystem nicht gewährleistet. Schließlich sei die Möglichkeit der einseitigen Beendigung der vorläufigen Anwendung nach Art. 30.7 Abs. 3 Buchstabe c CETA durch die Bundesrepublik Deutschland als eigenständiger Vertragspartei nicht in völkerrechtlich erheblicher Weise erklärt und notifiziert worden.

## II.

Die Bundesregierung macht demgegenüber geltend, dass sie die Maßgaben des Senats aus seinem Urteil vom 13. Oktober 2016 vollständig umgesetzt habe. Durch die Erklärungen des Rates, der Kommission und Deutschlands seien sowohl die einzelnen Bereichsvorbehalte als auch die Einstimmigkeit der von der Europäischen Union im Gemischten CETA-Ausschuss einzunehmenden Standpunkte sowie die Möglichkeit einer Beendigung der vorläufigen Anwendung gesichert. Damit sei gewährleistet, dass sich die vorläufige Anwendung von CETA nur auf solche Sachmaterien erstrecke, die in die Zuständigkeit der Europäischen Union fielen. Mit der Erforderlichkeit der Einstimmigkeit der von der Europäischen Union im Gemischten CETA-Ausschuss einzunehmenden Standpunkte sei auch die demokratische Legitimation des Ausschusssystem gewährleistet. Schließlich sei die Möglichkeit der Beendigung der vorläufigen Anwendung nach Art. 30.7 Abs. 3 Buchstabe c CETA durch Deutschland als Vertragspartei sowohl gegenüber der Europäischen Union als auch gegenüber Kanada in völkerrechtlich erheblicher Weise erklärt und notifiziert worden.

18

## C.

Die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 32 BVerfGG haben keinen Erfolg.

19

## I.

Dabei kann offenbleiben, ob und gegebenenfalls inwieweit sie bereits unzulässig sind, weil sie erst nach Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat der Europäischen Union zu den Beschlüssen über die Unterzeichnung und die vorläufige Anwendung von CETA beim Bundesverfassungsgericht eingegangen sind.

20

## II.

Die Anträge sind jedenfalls unbegründet. Umstände, die Anlass zu einer von dem Urteil des Senats vom 13. Oktober 2016 abweichenden Einschätzung der Folgen bei Ablehnung einer einstweiligen Anordnung geben könnten, liegen nicht vor. Die Bundesregierung hat die Maßgaben, von denen der Senat in dem Urteil ausgegangen ist, vor der Zustimmung zu den genannten Beschlüssen umgesetzt.

21

1. Die Bundesregierung hat keiner vorläufigen Anwendung von CETA in Bezug auf Sachmaterien zugestimmt, die im Urteil vom 13. Oktober 2016 genannt sind.

22

a) Im Beschluss des Rates über die vorläufige Anwendung des Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits vom 5. Oktober 2016 (Ratsdokument 10974/16) ist bestimmt worden, dass aus Kapitel 8 CETA (Investitionen) nur die Art. 8.1 bis 8.8, 8.13 und 8.15 mit Ausnahme von dessen Absatz 3 sowie Art. 8.16 vorläufig angewendet werden, und dies auch nur, soweit ausländische Direktinvestitionen betroffen sind. In Art. 1 Abs. 1 Buchstabe b des Beschlusses ist des Weiteren vereinbart worden, dass aus Kapitel 13 CETA (Finanzdienstleistungen) die Art. 13.2 Absätze 3 und 4, Art. 13.3, 13.4, 13.9 und 13.21 nicht vorläufig angewendet werden, soweit sie Portfolioinvestitionen, den Investitionsschutz oder die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten zwischen Investoren und Staaten betreffen (vgl. oben Rn. 9). Dass die Kapitel 8 und 13 nicht vollständig von der vorläufigen Anwendung ausgenommen wurden, ist nicht zu beanstanden.

23

aa) Die für vorläufig anwendbar erklärten Vorschriften in Kapitel 8 CETA betreffen lediglich Begriffsbestimmungen (Art. 8.1 CETA), den Geltungsbereich des Kapitels 8 (Art. 8.2 CETA), das Verhältnis von Kapitel 8 zu anderen Kapiteln (Art. 8.3 CETA), den Zugang von Investoren zu den Märkten der Vertragsparteien (Art. 8.4 CETA), das Verbot, Investoren bestimmte Anforderungen aufzuerlegen (Art. 8.5 CETA), sowie Bestimmungen zur diskriminierungsfreien Behandlung (Art. 8.6 bis 8.8 CETA), die Beschränkungs- und Verzögerungsfreiheit von Kapitaltransfers (Art. 8.13 CETA) sowie bestimmte Vorbehalte und Ausnahmen zu den Art. 8.4 bis 8.8 CETA (Art. 8.15 CETA). Damit ist insbesondere der die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten zwischen Investoren und Staaten betreffende Abschnitt F des Kapitels 8 (Art. 8.18 bis 8.45 CETA), der auch die Regelungen zur Errichtung des Investitionsgerichts enthält, von der vorläufigen Anwendung ausgenommen.

24

bb) Art. 13.2 Absätze 3 und 4, Art. 13.3, 13.4, 13.9 und 13.21 CETA, die von der vorläufigen Anwendung von Kapitel 13 ausgenommen werden, soweit sie Portfolioinvestitionen, den Investitionsschutz oder die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten zwischen Investoren und Staaten betreffen, erfassen im Einzelnen die Anwendung des Kapitels 8 CETA auf Maßnahmen, die Investoren einer Vertragspartei betreffen, welche in Finanzdienstleister investieren, bei denen es sich nicht um Finanzinstitute handelt, sowie Maßnahmen in Bezug auf die Investitionen dieser Investoren in die besagten Finanzdienstleister (Art. 13.2 Abs. 2 Buchstabe a CETA) und nicht die Erbringung von Finanzdienstleistungen betreffende Maßnahmen in Bezug auf in Finanzinstitute investierende Investoren einer Vertragspartei oder die Investitionen dieser Investoren in Finanzinstitute (Art. 13.2 Abs. 2 Buchstabe b CETA), die Übernahme einzelner Bestimmungen des Kapitels 8 CETA als Bestandteile in Kapitel 13 (Art. 13.2 Abs. 3 CETA), die Übernahme von Art. 8.6 CETA (Inländerbehandlung, Art. 13.3 CETA) und von Art. 8.7 CETA (Meistbegünstigung, Art. 13.4 CETA), Leistungsanforderungen für Investitionen in Finanzinstitute (Art. 13.9 CETA) sowie Investitionsstreitigkeiten im Bereich Finanzdienstleistungen (Art. 13.21 CETA). Damit ist die Erwartung des Senats, dass Regelungen zum Investitionsschutz, einschließlich des

25

Gerichtssystems, sowie zu Portfolioinvestitionen auch im Bereich der Finanzdienstleistungen nicht von der vorläufigen Anwendung erfasst werden, erfüllt.

b) Kapitel 14 CETA, das Regelungen zum internationalen Seeverkehr enthält, ist zwar nicht ausdrücklich von der vorläufigen Anwendung ausgenommen. Allerdings enthalten die Erklärungen für das Ratsprotokoll vom 27. Oktober 2016 (Ratsdokument 13463/1/16 REV 1) unter Nr. 3 eine Erklärung des Rates zur vorläufigen Anwendung von Bestimmungen über Verkehr und Verkehrsdienstleistungen, wonach die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet durch den Beschluss über die vorläufige Anwendung nicht berührt wird und die Mitgliedstaaten nicht daran gehindert werden, ihre Zuständigkeiten gegenüber Kanada in den nicht von CETA erfassten Angelegenheiten oder gegenüber einem anderen Drittland im Bereich der in diese Zuständigkeit fallenden Verkehrsdienstleistungen auszuüben. Da CETA kein Kapitel zu Verkehr und Verkehrsdienstleistungen im Allgemeinen enthält, ist davon auszugehen, dass von der diesbezüglichen Erklärung des Rates alle in CETA enthaltenen Bestimmungen zu verschiedenen Verkehrsarten und Verkehrsdienstleistungen erfasst sind, insbesondere auch diejenigen, die den internationalen Seeverkehr im Sinne von Kapitel 14 CETA betreffen.

26

Zwar könnte die Erklärung, die nicht von den einzelnen Mitgliedstaaten sondern vom Rat der Europäischen Union abgegeben worden ist, nach ihrem Wortlaut dahingehend verstanden werden, dass sie die mitgliedstaatlichen Kompetenzen nicht von der vorläufigen Anwendung von CETA ausnimmt. Einem solchen Verständnis steht jedoch entgegen, dass der Erklärung erkennbar die Intention zugrunde liegt, die mitgliedstaatlichen Kompetenzen hinsichtlich einzelner von CETA erfasster Sachbereiche zu wahren. Es ist daher jedenfalls im Ergebnis davon auszugehen, dass der Beschluss des Rates über die vorläufige Anwendung von CETA insoweit nicht als Ultra vires-Akt zu qualifizieren sein dürfte (vgl. BVerfG, a.a.O., Rn. 67).

27

c) Der vom Senat im Urteil vom 13. Oktober 2016 geäußerten Erwartung, dass Regelungen zur gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen (Kapitel 11 CETA) sowie zum Arbeitsschutz (Kapitel 23 CETA) von der vorläufigen Anwendung ausgenommen werden, soweit die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten betroffen sind, ist in den Erklärungen für das Ratsprotokoll vom 27. Oktober 2016 (Ratsdokument 13463/1/16 REV 1) durch Nr. 4 (Erklärung des Rates zur vorläufigen Anwendung der Kapitel 22, 23 und 24) sowie durch Nr. 16 (Erklärung des Rates zur vorläufigen Anwendung der gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen) ausdrücklich Rechnung getragen worden. Auch hier gilt, dass trotz des Wortlauts dieser durch den Rat abgegebenen Erklärungen im Ergebnis davon auszugehen ist, dass die mitgliedstaatlichen Kompetenzen gewahrt bleiben, so dass der Beschluss des Rates über die vorläufige Anwendung von CETA auch mit Blick auf Kapitel 11 CETA nicht als Ultra vires-Akt zu qualifizieren sein dürfte (vgl. oben Rn. 26 f.).

28

d) Ob und inwieweit für bestimmte von CETA erfasste weitere Sachbereiche, die im

29

Urteil vom 13. Oktober 2016 nicht genannt sind, keine Zuständigkeit der Europäischen Union besteht, wie die Antragsteller zu II. und IV. vortragen, bedarf vorliegend keiner Entscheidung, weil der Rat die Beschränkung der vorläufigen Anwendung von CETA auf Sachmaterien, die in die Regelungskompetenz der Europäischen Union fallen, umfassend erklärt und in der allgemeinen Erklärung Nr. 15 des Rates in den Erklärungen für das Ratsprotokoll vom 27. Oktober 2016 (Ratsdokument 13463/1/16 REV 1) niedergelegt hat.

2. Auch eine etwaige Berührung der Verfassungsidentität (Art. 79 Abs. 3 GG) durch Kompetenzausstattung und Verfahren des Ausschusssystemes ist nicht zu befürchten. Zwar folgt aus dem Wortlaut der Erklärungen zu Beschlüssen des Gemischten CETA-Ausschusses (Erklärung Nr. 18 der Kommission sowie Erklärung Nr. 19 des Rates und der Kommission, Ratsdokument 13463/1/16 REV 1) nicht, dass eine zur Gewährleistung demokratischer Legitimation und Kontrolle von Beschlüssen des Gemischten CETA-Ausschusses wohl erforderliche Zustimmung Deutschlands (vgl. BVerfG, a.a.O., Rn. 65) in jedem Fall eingeholt werden wird. Allerdings ist die Erklärung Nr. 19 des Rates und der Mitgliedstaaten dahingehend auszulegen, dass bei einer etwaigen Beschlussfassung des Gemischten CETA-Ausschusses im Rahmen der vorläufigen Anwendung von CETA alle mitgliedstaatlichen Belange berücksichtigt werden. Andernfalls ergäbe die Erklärung Nr. 19 des Rates und der Mitgliedstaaten keinen Sinn, da der Gemischte CETA-Ausschuss im Rahmen der vorläufigen Anwendung ohnehin nicht über Angelegenheiten entscheiden kann, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen. Die Erklärung Nr. 19 des Rates und der Mitgliedstaaten kann daher nur so verstanden werden, dass der von der Union und ihren Mitgliedstaaten im Gemischten CETA-Ausschuss einzunehmende Standpunkt zu einem Beschluss dieses Ausschusses immer einvernehmlich festgelegt wird. Ferner ist in diesem Zusammenhang die Erklärung Nr. 18 der Kommission zu berücksichtigen, wonach diese nicht beabsichtigt, „gemäß Artikel 218 Abs. 9 AEUV einen Vorschlag zur Änderung des CETA oder zur Annahme einer bindenden Auslegung des CETA vorzulegen, bevor das Hauptverfahren vor dem deutschen Bundesverfassungsgericht abgeschlossen ist“.

3. Schließlich hat Deutschland zusammen mit Österreich in Nr. 21 der Erklärungen für das Ratsprotokoll vom 27. Oktober 2016 (Ratsdokument 13463/1/16 REV 1) erklärt, dass es als Vertragspartei des CETA seine Rechte aufgrund Art. 30.7 Abs. 3 Buchstabe c CETA ausüben kann. Zwar heißt es dort auch: „Die erforderlichen Schritte werden gemäß den EU-Verfahren unternommen werden.“ Es ist aber nicht ersichtlich, dass durch diese Bezugnahme das Recht aus Art. 30.7 Abs. 3 Buchstabe c CETA zur einseitigen Beendigung der vorläufigen Anwendung eingeschränkt würde.

Die Bundesregierung hat diese Erklärung durch die beiden Schreiben des Ständigen Vertreters der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union vom 28. Oktober 2016 an den Generalsekretär des Rates sowie den Ständigen Vertreter Kanadas bei der Europäischen Union in völkerrechtlich erheblicher Weise abgegeben

und notifiziert. Etwaige Zweifel an der Bedeutung dieser Erklärung werden jedenfalls dadurch ausgeräumt, dass die Schreiben des Ständigen Vertreters der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union zur Erläuterung der darin enthaltenen Erklärung auf das Urteil des Senats vom 13. Oktober 2016 verweisen, das hinsichtlich der Erforderlichkeit, die vorläufige Anwendung nach Art. 30.7 Abs. 3 Buchstabe c CETA beenden zu können, eindeutig ist.

Voßkuhle

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

König

Maidowski

Langenfeld



**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 7. Dezember 2016 -  
2 BvR 1444/16, 2 BvE 3/16, 2 BvR 1823/16, 2 BvR 1482/16**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 7. Dezember 2016 -  
2 BvR 1444/16, 2 BvE 3/16, 2 BvR 1823/16, 2 BvR 1482/16 -  
Rn. (1 - 32), [http://www.bverfg.de/e/rs20161207\\_2bvr144416.html](http://www.bverfg.de/e/rs20161207_2bvr144416.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20161207.2bvr144416